

Publicato il 28/02/2018

N. 01246/2018REG.PROV.COLL.
N. 01477/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1477 del 2016, proposto dalla signora Nadia Deo, rappresentata e difesa dagli avvocati Leopoldo Di Bonito e Stefania Terracciano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima, in Roma, piazza S. Bernardo n. 101;

contro

il Ministero dell'Interno in persona del ministro in carica e la Questura di Napoli, in persona del Questore p.t., entrambi rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio eletto in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

i signori Pietro Marino, Simona Romano e Valentina D'Aniello non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE VI n. 03875/2015, resa tra le parti, concernente trasferimento ad altro incarico e demansionamento – risarcimento danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Napoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2018 il Consigliere Carlo Schilardi e uditi per le parti l'avvocato N. Abbinente su delega di Terracciano, e l'avvocato dello Stato Garofoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La dott.ssa Nadia Deo, Vice Questore aggiunto della Polizia di Stato in servizio a Napoli, con provvedimento del 20 settembre 2013 veniva trasferita alla Divisione Polizia Amministrativa e Sociale.

Con successivo provvedimento del Primo Dirigente della P.S datato 23 settembre 2013, la dott.ssa Deo assumeva la responsabilità della I Sezione Passaporti, della II Sezione Antiesplosivi e della III Sezione Guardie Giurate e, con nota del 1° ottobre 2013 del Dirigente dell'Ufficio Personale, le veniva comunicato che era stata delegata dal Questore di Napoli a rappresentarlo per l'espletamento di alcune attività.

In data 7 marzo 2014, con provvedimento questorile (Cat. B.1.A/Gab.-Seg.Funz.), la dott.ssa Nadia Deo, nell'ambito di una articolata movimentazione dei quadri della Questura, veniva sostituita dal Vice Questore aggiunto dott. Pietro Marino, con decorrenza 10 marzo 2014, nella Divisione Polizia Amministrativa e Sociale, nella posizione di Vice Dirigente.

Il Primo Dirigente della Polizia di Stato, pertanto, chiedeva alla dott.ssa Deo di lasciare il locale destinato al nuovo funzionario dott. Marino e con provvedimento del 17 marzo 2014 disponeva che quest'ultimo assumesse la responsabilità anche della II Sezione Antiesplosivi.

In virtù dei provvedimenti di assegnazione degli incarichi, predisposti dal Dirigente della Divisione, al dott. Marino risultava assegnata la responsabilità della 2° e della 6° Sezione, mentre alla dott.ssa Deo la responsabilità della 1° e della 3° Sezione, sino al 2 maggio 2014, data in cui il Questore disponeva l'assegnazione di quest'ultima all'Ufficio Tecnico Logistico della Questura di Napoli e, contestualmente, del Commissario Capo dott.ssa Romano alla Divisione Polizia Amministrativa e Sociale.

1.2. La dott.ssa Nadia Deo proponeva ricorso al T.A.R. per la Campania chiedendo l'annullamento dei provvedimenti del Questore di Napoli del 7 marzo 2014 e del 2 maggio 2014 e del provvedimento del primo dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e Sociale del 17 marzo 2014, nonché l'accertamento del suo diritto ad essere reinserita nella funzione di vice dirigente con le relative mansioni presso la Divisione P.A.S. della Questura ed il risarcimento dei danni subiti per effetto dei provvedimenti impugnati.

Il T.A.R. con sentenza n. 3875 del 22 luglio 2015 ha rigettato il ricorso ritenendo che nel caso in esame non fosse configurabile un demansionamento, né ravvisabile *alcun intento volto artatamente a dequalificare e svilire l'immagine professionale della ricorrente*.

1.3. Avverso la sentenza la dott.ssa Nadia Deo ha proposto appello.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e la Questura di Napoli che hanno chiesto di rigettare l'appello.

All'udienza pubblica del 15 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

2. Con un primo articolato motivo di censura l'appellante lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, degli artt. 1 e 3 della legge n. 241/1990, del D.P.R. n. 337/1982, dell'art. 7 del D.P.R. n. 782/1985, del D.lgs. n. 334/2000 e delle circolari del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Direzione Centrale delle Risorse Umane - rispettivamente del 20.12.2006 e del 23.3.2007.

L'appellante sostiene che il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che la Polizia di Stato, per l'organizzazione e la sua struttura interna, nonché per le funzioni svolte, possa essere assimilata ad un corpo militarizzato, circostanza che renderebbe gli atti impugnati *sottratti alla disciplina generale della legge n. 241/1990*"... *stante la natura di ordini di servizio di detti provvedimenti e l'ampia discrezionalità attribuita in materia all'amministrazione.*

2.2. La censura non è condivisibile.

Le modifiche ordinamentali intervenute con la legge n. 181/1981 non hanno determinato, infatti, la trasformazione della Polizia di Stato in una struttura ad ordinamento civile tout court, con la conseguenza che i provvedimenti da essa adottati debbano soggiacere alle regole procedurali dettate dalla legge n. 241/1990, perché ciò ne limiterebbe l'operatività, minandone alla base l'organizzazione e i compiti cui deve attendere, nella sua veste di corpo armato dedito alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. E sempre in relazione a tale peculiarità, i provvedimenti di movimentazione interna adottati della dirigenza della Polizia di Stato vanno ascritti alla categoria degli *ordini*, come per le altre Istituzioni militari e non preposte alla sicurezza pubblica, tutti coordinati tra loro in sede di Comitati per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

2.3. Tanto premesso non deve risultare innaturale che dopo un periodo di permanenza in determinati compiti, al funzionario di polizia siano attribuiti incarichi diversi, sulla base di avvicendamenti disposti attraverso ordini di servizio, nel rispetto della qualifica di appartenenza.

Resta fermo che, nel caso di specie, i mutamenti di ufficio che hanno interessato la dott.ssa Deo, sono intervenuti nella medesima sede di servizio ed essendo stati motivati da esigenze di riordino e potenziamento dei servizi stessi, non possono che intendersi quali provvedimenti organizzatori interni e gestionali dell'amministrazione.

L'Amministrazione evidenzia, peraltro, che nella Polizia di Stato non esiste l'area contrattuale o un ruolo della vice dirigenza intermedio tra quello della

dirigenza e quello direttivo, con attribuzione di peculiari funzioni e specifico trattamento economico, ma che la sostituzione del dirigente in caso di assenza ha carattere di eventualità e non d'imprescindibilità e che è fisiologico che nel corso della carriera un funzionario del ruolo direttivo possa essere incaricato del compito di vice dirigente, per poi cederlo e riacquistarlo ancora al verificarsi di determinate condizioni dovute alla tipologia dell'ufficio ricoperto o ad esigenze organizzative da affrontare.

La circolare del Dipartimento della Pubblica Sicurezza n. 333A/9806D.I del 18.11.2008 chiarisce, invero, che le supplenze *ope legis* di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 782/1985 non hanno rilevanza matricolare, perché in tal caso il dipendente espleta compiti che rientrano comunque nei profili tipici della qualifica rivestita.

2.4. Nessuna violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e delle circolari interne del Ministero dell'Interno risulta pertanto essersi verificata in relazione ai provvedimenti impugnati e giustificati, come si è detto, con l'esigenza di *riorganizzazione degli incarichi* e la necessità di *ottimizzare l'impegno delle risorse umane*.

La stessa circolare n. 333-A/9803°A.5 del 23.3.2007 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, evocata dall'appellante, prevede che il trasferimento interno rientra fra i normali poteri organizzativi nei quali, peraltro, *vengono in considerazione scelte ed assetti organizzativi che attengono specificamente alle competenze dell'Amministrazione e alla sua esclusiva sfera di valutazione discrezionale, distinguendo tale fattispecie da quella dei trasferimenti ad altra sede* (cfr. C. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2006, n. 807).

L'Amministrazione, nel caso particolare, ha inteso disporre l'affiancamento del dott. Marino per implementare la Divisione P.A.S. (provvedimento del 7 marzo 2014) con la conseguenza che detto funzionario – per ragioni di anzianità - è subentrato all'appellante nel compito di sostituire, ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. n. 782/1982, il dirigente in caso di assenza o impedimento.

Atteso, poi, che la dott.ssa Deo è stata assegnata (provvedimento del 2 maggio 2014) all'ufficio Tecnico Logistico della Polizia di Stato, nessun rilievo hanno potuto assumere per lei i successivi passaggi interessanti la Divisione P.A.S.

3. Per i motivi esposti, infondato è anche il secondo motivo di censura, con cui l'appellante contesta la sentenza del T.A.R., laddove il giudice di prima istanza ha ritenuto che *la valutazione delle esigenze organizzative e di servizio è di esclusiva competenza dell'amministrazione, il cui profilo di merito non appare sindacabile se non in presenza di situazioni di assoluta illogicità e irragionevolezza ... in considerazione della specificità istituzionale dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica assegnati alla Polizia di Stato.*

4. Con un terzo e quarto motivo di censura l'appellante lamenta la violazione degli artt. 4, 35 e 97 della Costituzione, dell'art. 1 della legge n. 241/1990, del D.P.R. n. 337/1982, dell'art. 7 del D.P.R. n. 782/1985, del D.lgs. n. 334/2000 e della circolare ministeriale n. 333 - A/9806.D.I. del 18.11.2008 nonché eccesso di potere.

Lamenta, poi, l'erroneità della sentenza nella parte in cui il T.A.R. ha ritenuto che *in seguito alla revoca dell'incarico temporaneo, della durata di alcuni mesi, di vice dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e sociale alla ricorrente è stato assegnato un incarico corrispondente a mansioni rientranti nella sua qualifica e precisamente, con il provvedimento del 2.05.2014, la responsabilità dell'Ufficio Tecnico Logistico che, come chiarito in atti nella relazione del 7.06.2014, risultava priva del funzionario direttivo preposto alla Motorizzazione, poiché assente per maternità. Nessun demansionamento è dunque all'evidenza rinvenibile negli atti gravati, posto che a norma di legge il vice questore aggiunto partecipa alle attività degli appartenenti al ruolo dei Dirigenti.*

L'appellante sostiene che il suo trasferimento dalla Divisione P.A.S. alla sezione Motorizzazione dell'U.T.L. *non appare rispettoso né delle specificità della professionalità richiesta per espletare le mansioni tecniche previste dal profilo professionale attribuito e nemmeno della tabella di equiparazione tra le qualifiche del personale, ... per*

cui avrebbe subito un grave pregiudizio rappresentato da un sostanziale demansionamento e da una privazione delle mansioni direttive.

4.2. Sul punto, il T.A.R. ha rilevato l'inesistenza nell'ambito del ruolo dei Dirigenti di una qualifica di vice dirigente legislativamente riconosciuta e che la disciplina normativa del personale della Polizia di Stato prevede espressamente che le funzioni superiori possono essere occasionalmente svolte da dipendenti con qualifica inferiore (art. 7 del D.P.R. n. 782/1985), sicché la sostituzione del superiore gerarchico rientra, dunque, negli ordinari compiti delle qualifica di appartenenza e non può, dunque, essere accreditata come svolgimento, extra ordinem, di mansioni superiori.

4.3. Tale assunto, del tutto condivisibile, non è smentito, invero, dalla circostanza che l'Amministrazione usi individuare il funzionario incaricato di sostituire il dirigente assente o impedito, fermo restando che al funzionario individuato quale vice dirigente di un ufficio non può competere il mantenimento in via permanente di tale funzione, quando, per esigenze di servizio, egli sia assegnato ad un altro ufficio non dirigenziale, per esercitare funzioni di indirizzo o coordinamento di più unità organiche proprie della sua qualifica.

L'Amministrazione ha fatto presente, peraltro, che dalla cessazione dell'incarico temporaneo (della durata di alcuni mesi) di vice dirigente della Divisione Polizia Amministrativa e Sociale, l'appellante è stata assegnata, con provvedimento del 2.5.2014, all'Ufficio Tecnico Logistico che risultava privo del funzionario direttivo preposto alla Motorizzazione, nel rispetto delle mansioni proprie della qualifica di appartenenza.

4.4. In tale ottica, appare comprensibile che l'Amministrazione della Polizia di Stato abbia inteso utilizzare la dott.ssa Deo in un ambito operativo differente, senza che ella abbia patito alcun declassamento, dal momento, come evidenziato dal Ministero dell'Interno, che i nuovi compiti a lei affidati sono di tutto rilievo, perché la Sezione Motorizzazione dell'Ufficio Tecnico Logistico *assicura la gestione dell'intero parco veicolare in uso alla stessa ed agli uffici*

della Polizia di Stato in ambito provinciale ... (e) si articola in 9 settori, con un organico di 59 persone.

Movimenti quali quello contestato dall'appellante rispondono, invero, a manifeste esigenze dell'Amministrazione di avvicendamento del personale direttivo e possono essere fonte di nuova esperienza e di arricchimento professionale.

5. L'appellante, poi, sulla base di un inconferente raffronto tra personale che esplica funzioni di polizia, personale che svolge attività tecnico-scientifica e personale che espleta mansioni di carattere professionale attinente ai servizi di polizia, assume che il provvedimento di trasferimento del 2 maggio 2014 da un ufficio di livello dirigenziale (P.A.S.) ad un ufficio di livello non dirigenziale (U.T.L.), in sostituzione di un funzionario che svolgeva le funzioni di Direttore Tecnico Principale (equiparate a quelle della qualifica di Commissario Capo), avrebbe determinato il proprio demansionamento dal momento che la stessa riveste il grado di Vice Questore Aggiunto.

5.2. La censura non coglie nel segno, atteso che l'art. 1 del D.lgs. n. 334/2000 prevede l'esistenza di un ruolo dei commissari (costituito da direttivi) e un ruolo dei dirigenti.

In tale ambito ai commissari capo e ai vice questori aggiunti, (senza distinzioni) oltre alle funzioni ... sono attribuite quelle di indirizzo e coordinamento di più unità organiche, nell'ambito dell'ufficio o reparto cui sono addetti. Essi sono, altresì, preposti ad uffici o reparti non riservati al personale del ruolo dei dirigenti, con piena responsabilità per le direttive impartite e per i risultati conseguiti. Gli stessi sono diretti collaboratori dei dirigenti della Polizia di Stato e li sostituiscono nella direzione di uffici e reparti in caso di assenza o impedimento.

6. Con un quinto motivo di censura, l'appellante sostiene di aver subito condotte mobbizzanti da parte dell'Amministrazione e che i provvedimenti questorili impugnati avrebbero determinato un danno alla personalità e alla propria immagine.

6.2. Tale censura, per quanto già esposto, è da ritenersi del tutto infondata.

Le variazioni di quadri intervenute nella Divisione P.A.S. prima e la successiva assegnazione della dott.ssa Deo all'Ufficio Tecnico Logistico della Questura hanno necessariamente determinato, infatti, la sua cessazione dalle funzioni di Vice dirigente presso la Divisione Polizia Amministrativa e Sociale, senza che si siano concretizzati comportamenti vessatori o di mobbing.

Al riguardo occorre procedere ad una sintetica ricognizione dei principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca e consolidata (dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi) sugli elementi costitutivi dell'azione di mobbing.

6.3. E' stato rilevato che per mobbing deve intendersi una condotta del superiore gerarchico caratterizzata da comportamenti intenzionalmente ostili reiterati e sistematici e finalizzati alla persecuzione o alla vessazione del lavoratore, tali che ne consegua un effetto lesivo della sua salute psicofisica.

E proprio l'elemento soggettivo consente di cogliere in uno o più provvedimenti e comportamenti, il disegno unitario teso alla dequalificazione svalutazione od emarginazione del lavoratore pubblico dal contesto organizzativo nel quale è inserito e che è imprescindibile ai fini dell'enucleazione del mobbing (Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 815).

Nei casi di preteso mobbing il giudice deve, poi, considerare le peculiarità dell'ambiente di lavoro e, nel caso di specie, la realtà particolare delle Amministrazioni militari o gerarchicamente organizzate, come i corpi di polizia.

Nessuna pretesa risarcitoria può, pertanto, essere avanzata dalla dott.ssa Deo per presunte condotte mobbizzanti subite.

Il cambio di mansioni, purché riconducibili alla medesima qualifica funzionale, come si è detto, non comporta, infatti, demansionamento per il dipendente e di conseguenza, non determinando un danno ingiusto, non giustifica un'istanza di risarcimento.

In base alle considerazioni che precedono l'appello va dunque respinto.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in misura di complessivi Euro 2.000,00 in favore delle Amministrazioni appellate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in misura di complessivi euro 2.000,00 in favore delle Amministrazioni appellate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere, Estensore

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Schilardi

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO